

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana



**MINISTERE DE LA REFORME FONCIERE,
DES DOMAINES ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**



Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique

Antananarivo, le jeudi 24 avril 2008
Edition du mardi 10 juin 2008

Coord. : André Teyssier

Sommaire

1. INTRODUCTION : OBJECTIFS DE CE PREMIER BILAN	3
2. PERFORMANCE ET RENDEMENT DES PREMIERS GUICHETS FONCIERS	3
2.1. LES DEBUTS DE LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE EN QUELQUES CHIFFRES.....	3
2.2. LES PROGRES APPORTES PAR LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE	6
2.2.1. <i>Une amélioration sensible du service d'enregistrement des droits sur la terre</i>	6
2.2.2. <i>Une garantie de la propriété foncière moins chère et moins longue à obtenir</i>	8
2.2.3. <i>Des certificats fonciers utiles</i>	9
2.2.4. <i>Une innovation reçue favorablement par les usagers et les élus locaux</i>	10
3. LES BLOCAGES AU CERTIFICAT FONCIER	10
3.1. DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES ET DES DIFFICULTES AVEC UN PRESTATAIRE POUR DISPOSER DES IMAGES.....	10
3.2. DES PLOF DIFFICILES A ELABORER ET SOURCES DE CONFUSION	12
3.3. DES STRATEGIES ET DES MODES OPERATOIRES INSUFFISAMMENT EFFICACES	13
3.3.1. <i>Le prix de délivrance du certificat</i>	13
3.3.2. <i>Une capacité variable de reconnaissance de terrains</i>	15
3.3.3. <i>Des questions de compétence locale</i>	17
3.4. UNE COMMUNICATION ENCORE TROP LIMITEE	18
3.5. EFFETS DES MESURES INCITATIVES	19
3.6. DES PORTIONS DE TERRITOIRE COMMUNAL « GELEES » PAR DES STATUTS OBSOLETES.....	21
4. CONFORMITE AU CADRE LEGAL DES ACTIONS DU GUICHET FONCIER.....	22
5. PERENNISATION FINANCIERE DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE.....	23
5.1. OBSERVATIONS SUR LES CIRCUITS FINANCIERS DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE	23
5.2. FAUT-IL ET COMMENT ASSURER L'AUTONOMIE FINANCIERE DES GUICHETS FONCIERS ?	23
6. ENSEIGNEMENTS ET REORIENTATION STRATEGIQUE.....	24
6.1. STRATEGIE ET LOGIQUE ACTUELLE.....	24
6.2. NOUVELLES ORIENTATIONS METHODOLOGIQUES	25
7. CONCLUSION	26
8. ANNEXES	28
8.1. ANNEXE N°1	28
8.2. ANNEXE N°2	29

1. Introduction : objectifs de ce premier bilan

Ce premier bilan a pour objet de réaliser un point d'avancement sur la progression de la réforme en matière de gestion foncière décentralisée, au terme de la phase de démarrage du Programme National Foncier.

Ces premières données permettent d'évaluer la pertinence de la décentralisation de la gestion foncière décentralisée et de relever les contraintes et des points forts pour des enseignements utiles à des réajustements stratégiques et à une amélioration des interventions du PNF en appui-conseil auprès des collectivités locales.

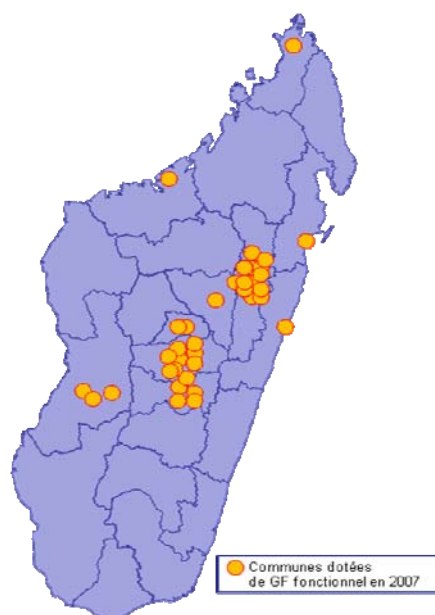
2. Performance et rendement des premiers guichets fonciers

2.1. *Les débuts de la décentralisation de la gestion foncière en quelques chiffres*

Le premier guichet foncier communal opérationnel concerne la commune d'Amparafaravola, dans la région Alaotra-Mangoro. Il a délivré ses premiers certificats le 2 février 2006, un an après la présentation de la Lettre de Politique Foncière.

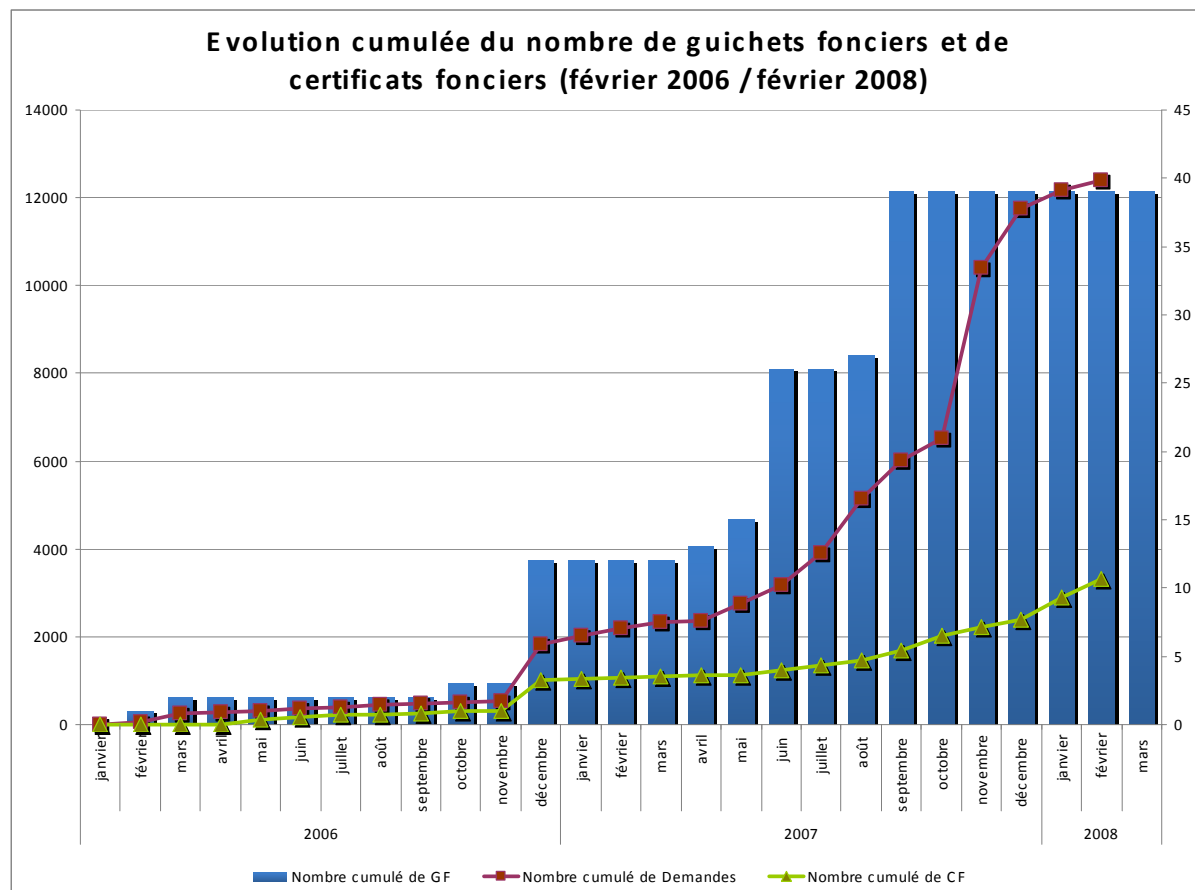
Depuis, 38 nouvelles communes se sont équipées d'un guichet foncier durant la phase de démarrage du processus de réforme foncière, prévue sur une période allant de juin 2005 (date de lancement du PNF) à décembre 2007. L'installation de guichets fonciers a été jusqu'à présent réalisée en fonction des demandes des communes concernées et des appuis techniques et financiers disponibles, ce qui explique une répartition des guichets selon les zones d'intervention des partenaires financiers de la réforme.

Répartition des guichets fonciers opérationnels en fin février 2008



Cette première vague d'implantation de guichets fonciers a surtout concerné des communes rurales ; seules 2 communes urbaines disposent de leur guichet foncier et leur production de certificats est encore très faible (2 % des premiers certificats proviennent de communes urbaines).

Au 28 février 2008, ces communes ont enregistré 12.400 demandes de certificats fonciers et en ont délivré près de 3.300. Ces communes ne représentent que 2,5 % du nombre total de communes à Madagascar, mais leurs guichets ont délivré en quelques mois 20 % de l'ensemble des documents fonciers délivrés de février 2006 à février 2008.



Les 3.300 certificats délivrés durant les deux premières années de gestion foncière décentralisée s'étendent sur 3.500 ha, ce qui porte la surface moyenne sécurisée par certificat à 1,08 ha. 1.660 personnes sont désormais titulaires de certificats, soit environ 2 terrains sécurisés par ménage. 26 % des titulaires de certificats sont des femmes.

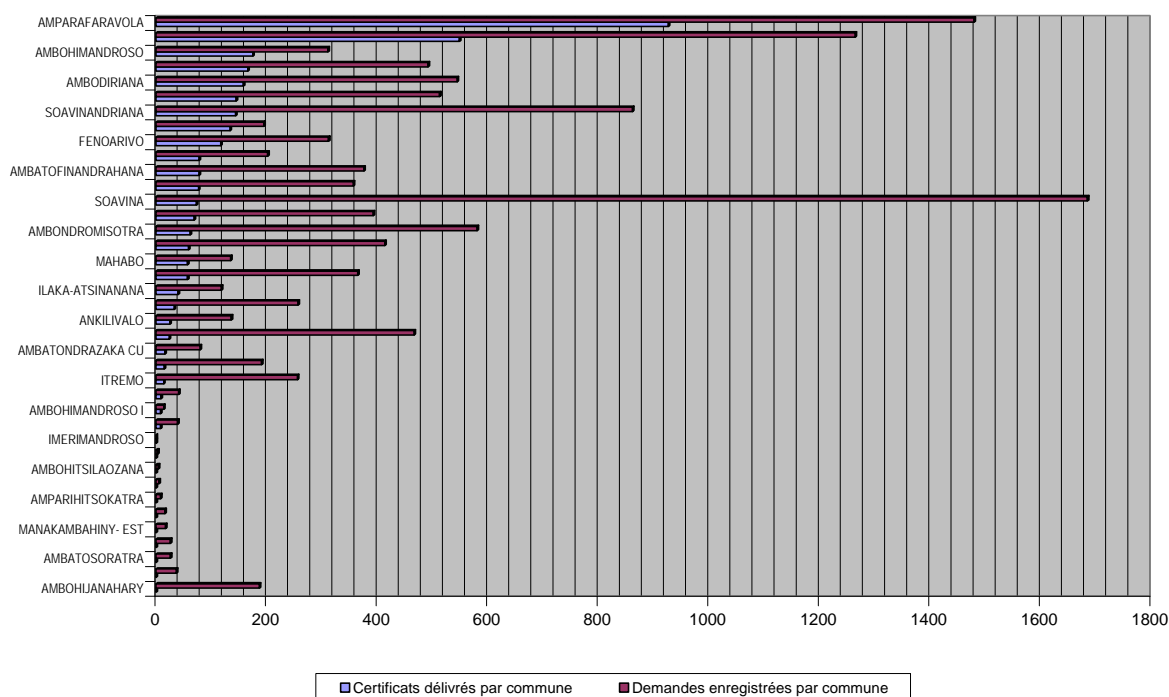
Fin 2007, la vitesse moyenne de certification des terrains par les communes variait autour de 5 à 6 certificats fonciers par mois et par commune. Cette vitesse a doublé début 2008 pour passer à 12 certificats par commune et par mois. Un regard plus détaillé montre une capacité de délivrance de certificats très variable d'une commune à l'autre : les communes les plus efficaces octroient jusqu'à 60 certificats par mois, tandis que d'autres communes ne délivrent aucun certificat certains mois.

Cette efficacité dépend de différents paramètres, dont la qualité du conseil apporté aux communes, les modes opératoires du guichet foncier, les prix de délivrance du certificat, la saison,

le besoin réel d'une sécurisation des droits par écrit, la proportion de terrains non titrés ou non cadastrés dans la commune,... Ce bilan accorde plus loin une attention particulière à ces différentes explications.

Ces premiers chiffres montrent l'apparition d'un nouveau régime de reconnaissance et de gestion de la propriété privée, qui, sur une période relativement courte, concerne dès sa phase pilote un grand nombre d'usagers : près de 12.500 demandes dans 39 communes. Ils révèlent un intérêt évident des usagers pour ce nouveau service de proximité.

Demandes et délivrances de certificats fonciers par commune



28 % des certificats fonciers ont été établis par une seule commune, le guichet foncier le plus ancien (Amparafaravola) et tandis que les 10 guichets fonciers les plus performants ont délivré près de 80 % des certificats. Ces dix guichets comptent parmi ceux qui ont été créés depuis 2 ans, tandis que les guichets les moins efficaces ont été ouverts courant 2007.

Ces données montrent que l'appropriation de nouvelles compétences communales en matière de gestion foncière est un processus qui demande du temps, notamment pour former des agents au niveau local et fournir une véritable compétence foncière aux communes. Il ne peut y avoir de guichets fonciers « spontanés », immédiatement opérationnels. Au moins deux années d'accompagnement et de suivi-conseil sont nécessaires.

La capacité de traitement des guichets fonciers pose également question, dans la mesure où les écarts entre les demandes de certificats et les certificats délivrés tendent à augmenter fortement, ce qui peut se traduire par une augmentation des délais d'obtention de certificat.

Cette évolution a amené la cellule du PNF à reconsidérer les méthodes de certification et à proposer aux communes d'autres modes opératoires, développés dans un document méthodologique spécifique¹.

12 communes sur 39 ont réalisé un exercice comptable sur toute l'année 2007, les autres ont ouvert leur guichet foncier dans le courant de l'année 2007. La délivrance de certificats fonciers a rapporté à ces 12 communes une ressource annuelle moyenne de Ar. 4.700.000² sur l'exercice 2007. Ce chiffre, à rapporter aux budgets communaux et au coût de fonctionnement des guichets, fournit une première base pour raisonner la pérennité du guichet foncier en tant que nouveau service communal.

Ces données doivent encore être présentées aux communes concernées et à leurs usagers pour engager un débat sur les modalités de pérennisation des guichets fonciers.

2.2. Les progrès apportés par la décentralisation de la gestion foncière

2.2.1. Une amélioration sensible du service d'enregistrement des droits sur la terre

La décentralisation de la gestion foncière se signale avant tout par une nette amélioration du service public d'enregistrement des droits sur les terrains. Le nombre et le rythme de terrains dont les droits sont reconnus et enregistrés par des certificats, sont sans commune mesure avec le système de l'immatriculation foncière.

Le tableau suivant présente pour 17 communes disposant de statistiques sur les titres fonciers une comparaison de la vitesse d'enregistrement des droits. Depuis l'Indépendance, les données recueillies montre une capacité de délivrance de titres qui varient de 6 titres par an pour Soavinandriana à 1 titre tous les 10 ans pour Fenoarivo. Depuis 6 mois à 24 mois d'existence des guichets fonciers, cette vitesse d'enregistrement est passée à 93 certificats fonciers par an et à 8 certificats par mois pour les 17 communes suivies.

Aussi, la part des terrains certifiés par rapport aux terrains titrés est devenue, en 6 à 24 mois selon les communes, tout à fait significative. **Les certificats représentent en moyenne sur 17 communes déjà 20 % des terrains disposant d'un document.** Dans certaines communes, tous les terrains sécurisés par un document écrit sont des terrains avec certificats, dans la mesure où il n'y avait pas ou peu de titres.

¹ Document « Tany Malaky ».

² Soit 2.350 US \$ ou 1.740 €

Vitesse de l'enregistrement des droits fonciers

	Titres fonciers dans la commune	Titres fonciers depuis 1960	Vitesse d'immatriculation depuis 1960	Durée du guichet foncier	Certificats délivrés par commune	Vitesse de certification	Vitesse de certification	Importance des certificats / Terrains sécurisés
<i>Données disponibles pour 17 communes</i>	<i>Nombre total de titres fonciers dans la commune</i>	<i>Nombre de titres fonciers établis depuis 1960</i>	<i>(nombre de titres par an depuis 48 années)</i>	<i>(mois de fonctionnement du guichet foncier)</i>	<i>(de l'inauguration du guichet jusqu'à février 2008)</i>	<i>nbre de certificats fonciers délivrés par mois</i>	<i>nbre de certificats fonciers délivrés par an</i>	<i>Certificats établis / nombre total documents fonciers de la commune</i>
AMBATOFINANDRAHANA	250	178	3,7	16	78	5	59	24%
AMBATOMIADY	72		0,0	19	145	8	92	67%
AMBODIRIANA	277		0,0	19	158	8	100	36%
AMBOHIMANDROSO	768		0,0	19	175	9	111	19%
AMBONDROMISOTRA	15	3	0,1	16	62	4	47	81%
AMPITATAFIKA	678		0,0	19	134	7	85	17%
ANDRANOFITO	41		0,0	19	15	1	9	27%
ANTSAHALAVA	3446		0,0	19	166	9	105	5%
BETSAKO		134	2,8	6	77	13	154	100%
FARATSIHO	491		0,0	24	549	23	275	53%
FENOARIVO	5	5	0,1	16	117	7	88	96%
ILAKA-ATSINANANA	302	13	0,3	12	40	3	40	12%
ITREMO	0	0	0,0	16	14	1	11	100%
SOAVINA	120	85	1,8	16	73	5	55	38%
SOAVINANDRIANA	1090	293	6,1	16	144	9	108	12%
							0	
<i>Total ou moyenne pour 17 communes</i>	7555	<i>Données incomplètes</i>	<i>Données incomplètes</i>	252	1947	8	93	20%

Ces données témoignent de profonds changements portés par la décentralisation de la gestion foncière. Elles reflètent partiellement les vertus d'une gestion foncière décentralisée, mais elles montrent aussi la lourdeur opérationnelle du régime de la propriété titrée, l'inadaptation d'un système conçu à l'époque coloniale et la nécessité de le réviser en profondeur.

2.2.2. Une garantie de la propriété foncière moins chère et moins longue à obtenir

L'objectif premier de la réforme foncière, tel qu'il est formulé dans la Lettre de Politique Foncière, est de « *répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique...* ».

La gestion foncière décentralisée présente des avantages évidents en comparaison des anciennes procédures domaniales³. Ces avantages portent essentiellement sur les délais et les coûts d'établissement d'un document garantissant des droits de propriété privée. Les données les plus récentes disponibles sur la qualité des services publics rendus par l'administration foncière (ECR 2006, 2008) présentent pour les années 2006 et 2007 :

- un délai moyen d'obtention de titre foncier supérieur à 6 ans, avec des écarts allant de 3 à 9 ans et demi ;
- un coût moyen payé par l'utilisateur pour la délivrance d'un titre foncier évalué à 507 US \$, avec des écarts allant de 262 US \$ à 667 US \$.

Une première évaluation du délai d'obtention d'un certificat foncier, établie de manière exhaustive sur un échantillon de 5 guichets fonciers communaux (sur 771 certificats délivrés), montre **un délai moyen de 104 jours**.

L'évaluation du coût du certificat foncier est plus délicate. Jusqu'à présent, le coût payé par l'utilisateur correspond au coût total du fonctionnement du guichet foncier divisé par le nombre de certificats fonciers délivrés en une année. L'amortissement des matériels du guichet, ses charges de fonctionnement y compris les salaires des agents et leurs déplacements, sont intégrés dans ce coût. En revanche, la valeur initiale des investissements⁴, et donc le coût des images, n'est pas comprise.

A l'heure actuelle, une première évaluation du prix moyen payé par l'utilisateur pour obtenir un certificat, s'approche de **24 US \$** (évaluation exhaustive menée sur 2.374 procédures de certification dans 25 Guichets Fonciers).

Ce prix moyen payé par l'utilisateur pour disposer de son certificat est en fait un prix « politique » car il ne reflète pas seulement les coûts de production du certificat. Il dépend également d'une volonté politique locale, nationale ou internationale de reporter totalement ou partiellement les coûts de certification sur l'utilisateur. Certains partenaires financiers de la réforme foncière souhaitent voir baisser le coût du certificat foncier durant la période de leur appui, tandis que certaines communes vont faire supporter le coût de fonctionnement du guichet foncier en

³ cf. annexe n°1

⁴ Les investissements des guichets fonciers sont actuellement supportés par la communauté internationale.

partie sur leurs propres ressources budgétaires. A contrario, certaines communes souhaitent augmenter le coût du certificat pour s'assurer de l'autonomie financière du Guichet

La qualité des droits consacrés par le titre et le certificat est pratiquement identique à la différence près que le titre foncier est inattaquable⁵ tandis qu'un titre foncier peut être opposé à un certificat foncier si une procédure de certification mal réalisée a provoqué la superposition d'un certificat sur un titre. Toutes les transactions foncières réalisables avec un titre le sont avec un certificat. Le certificat foncier peut faciliter l'obtention d'un titre foncier, mais il se suffit à lui-même car les droits de propriété qu'il garantit sont pleinement reconnus.

Ce niveau quasi-équivalent de reconnaissance de droit autorise une comparaison des coûts et des délais de délivrance du certificat et du titre foncier. Sur la base de ces premières données qui restent à affiner, le prix à payer pour l'obtention d'un certificat serait donc 20 fois moins élevé que pour un titre foncier, tandis que le temps nécessaire à son obtention serait 36 fois moins long.

Par ailleurs, les droits de propriété établis par les commissions de reconnaissance locale ont une valeur certaine au regard des usagers. Ces droits consacrés par consensus entre voisins sont bien perçus par les gens. Cela a d'ailleurs un effet pervers : les usagers voient parfois dans le certificat un document superflu quand ils savent que le procès-verbal de reconnaissance locale est conservé par le guichet foncier.

2.2.3. Des certificats fonciers utiles

De l'utilité du certificat perçue par les usagers dépend leur consentement à payer les frais nécessaires à l'établissement de ce nouveau document. Le PNF, le projet Foncier du MCA, leurs partenaires et les communes concernées s'emploient à communiquer sur la valeur juridique et l'utilité pratique du certificat foncier.

Les usagers attendent des certificats fonciers qu'ils protègent leurs droits sur leurs terrains, et dans une moindre mesure et en fonction de projets familiaux, qu'ils leur facilitent l'accès au crédit.

Des premiers éléments sur la résolution de conflits sur l'appropriation et la délimitation des terrains commencent à se dégager : dans l'ensemble des années 2006 et 2007, 377 oppositions sont apparues pour 12.000 demandes, soit un taux de conflictualité plutôt faible, de l'ordre de 3 %, car un grand nombre (non comptabilisé) de litiges sont résolus lors des commissions de reconnaissance locale. 20 % des oppositions restantes sont ensuite traitées, soit 72 médiations à l'issue favorable sur 377. Restent 80 % de litiges sans résolution locale.

Par ailleurs, un premier jugement a été rendu en 2007 en faveur d'un titulaire de certificat foncier par le tribunal forain d'Ambatondrazaka. Ce jugement est d'une grande importance, car ils prouvent aux usagers que leurs droits sont pleinement reconnus par l'administration et les protègent réellement de toute tentative de spoliation.

L'effet du certificat foncier sur une facilitation des garanties bancaires ne peut pas encore être mesuré. La garantie bancaire par le certificat foncier a fait l'objet d'un accord de principe lors

⁵ Quand il s'agit d'une inscription initiale au Livre foncier.

d'une rencontre avec la profession bancaire à Antananarivo en juillet 2007, mais toutes les antennes des institutions de micro-finance ne sont pas encore informées de cette disposition.

On observe néanmoins les premières mises en garantie de certificat foncier, acceptées par les CECAM et par les OTIV. Il est difficile d'établir une évaluation chiffrée de cette valorisation du certificat car les guichets fonciers ne sont pas systématiquement informés des mises en garantie⁶, mais, a priori, une soixantaine de certificats font l'objet de garantie bancaire.

2.2.4. Une innovation reçue favorablement par les usagers et les élus locaux

Même si une partie de l'opinion reste habituée au titre foncier, le document de référence qui garantit la propriété foncière depuis plus d'un siècle, le guichet foncier, en tant que service foncier de proximité, semble réellement intéressé les populations dont les communes en sont équipées. Depuis 6 à 24 mois que les premiers guichets sont installés dans 39 communes, au moins 25.000 personnes s'y sont rendues pour demander un certificat ou tout simplement pour un conseil en médiation, en mutation ou sur les titres.

Le certificat foncier fait par ailleurs son entrée dans la vie administrative. Ainsi, on note à Faratsiho le recours au certificat foncier pour compléter les dossiers de demande de permis de construire et des services des Eaux & Forêts qui demandent au préalable un certificat foncier pour la délivrance de permis de coupe.

On note également dans plusieurs communes que les premières ventes de terrains certifiés se font à des tarifs plus élevés. A Soavina, région Amoron'i Mania, un hectare de tanety certifié a été vendu 1.000.000 Ar. quand la valeur habituelle d'un tel terrain tourne autour de 200.000 Ar⁷.

De nombreux maires des communes ayant un guichet foncier estiment que cet outil de la gestion communale leur est devenu indispensable.

La première partie de ce bilan montre un saut qualitatif évident, mais le nombre de certificats réellement délivrés reste d'un volume inférieur aux premières prévisions. L'essor du certificat est freiné par différents blocages qu'il convient d'analyser.

3. Les blocages au certificat foncier

3.1. Des contraintes administratives et techniques et des difficultés avec un prestataire pour disposer des images

Les contrats MCA pour la fourniture d'images (orthophotoplans) dans 6 régions et dans la Circonscription d'Antananarivo ont connu un certain nombre de difficultés. Il en va de même pour le marché DCEM sur la Côte Est. Ceci explique, qu'à ce jour, seul un nombre limité de

⁶ Ce qui peut poser problème en cas de cession d'un certificat faisant l'objet d'une garantie bancaire.

⁷ Les ventes de terrain sont relativement peu fréquentes dans les communes et sur la période considérées, ce qui ne permet pas encore de mesurer l'effet potentiel du certificat sur le renchérissement du prix des terrains.

communes est couvert en images. Toutefois, la plupart des images devrait être disponible dans les prochains mois.

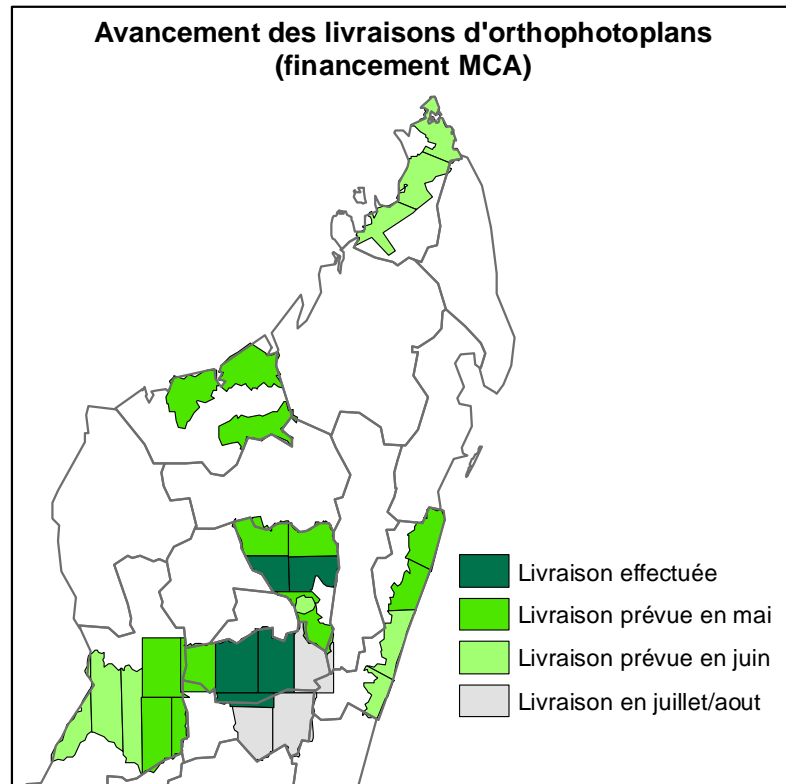
Un problème administratif explique l'interruption du marché DCEM dans les Régions Analanjirifo et Vatovavy Fitovinany (Districts de Fénérive Est, Vavatenina, Soanierana Ivongo, Nosy Boraha et Manakara). Un nouvel appel d'offre a été lancé début 2008. L'examen des offres techniques et financières est en cours. La fourniture des images est prévue pour le second semestre 2008.

Le marché MCA pour l'Amoron'i Mania, le Vakinankaratra et le Menabe) a été résilié. IGN-FI, détenteur de ce marché, a sans cesse repoussé les dates de livraisons. Par ailleurs, les premières images livrées présentaient de sérieux problèmes de radiométrie (images floues) et de précision planimétrique (plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de mètres d'imprécision). Malgré les demandes répétées et appuyées du PNF et du MCA, IGN-FI n'a jamais pris les mesures adéquates et suffisantes pour corriger le tir. En octobre 2007, la résiliation est devenue inéluctable.

Le marché MCA 3 pour Atsinanana, Boeny et Diana et la Circonscription Foncière d'Antananarivo est confié au prestataire FIT Conseil. Les travaux ont débuté au second semestre 2007. Suite à la résiliation du contrat d'IGN-FI, un avenant a été conclu en octobre 2007 avec FIT Conseil pour étendre leurs livraisons aux Zones MCA 1 et 2. Fin décembre 2007, FIT Conseil avait déjà réalisé 85 % des prises de vue. L'équipage de FIT Conseil reprendra le travail dans la Région Amoron'i Mania et dans le ¼ est de la Région Vakinankaratra dès la fin du mois d'Avril 2008 (au total 15000 km² restent à couvrir sur un total de 100 000 km²).

Plusieurs blocs d'images ont déjà été livrés. Pour les blocs restants, les retards sur le calendrier initial s'expliquent par : l'arrivée de la saison des pluies qui n'a pas permis de terminer les prises de vue ; l'extension du contrat aux zones MCA 1 et 2 qui a entraîné pour FIT-Conseil une surcharge de travail ; des difficultés techniques pour le passage de système de géoréférencement WGS84 vers la projection Laborde Madagascar qui ont retardé les livraisons du produit final, à savoir les orthophotoplans en Laborde Madagascar...

La carte ci-après indique les dates des livraisons des différents blocs, déjà réalisées ou prévues.



3.2. Des PLOF difficiles à élaborer et sources de confusion

La méthode prévue au départ pour l'élaboration des PLOF initiaux a montré ses limites. Il s'agissait de reporter sur les images (orthophotoplans) les limites des propriétés privées à partir des informations présentes dans les seuls plans cadastraux et plans de repérage. Les expériences montrent les insuffisances de cette méthode qui conduit fréquemment à une « couche titre » incomplète et imprécise. Incomplète, lorsque des titres sont absents du plan de repérage ou que certains plans manquent ; imprécise, car l'échelle des plans de repérage, au 50000^{ème} ou 20000^{ème} et même au 10000^{ème} n'est pas compatible pour une utilisation avec des images utilisées à l'échelle du 2500^{ème} au niveau des guichets fonciers. Au delà de la seule question d'échelle, notons que pour les Services Fonciers, ces plans de repérage constituent seulement une carte permettant de situer une parcelle mais sans chercher ni à la localiser de manière précise ni à la représenter dans sa forme exacte. Le plan régulier individuel est là pour une localisation et une représentation précises des parcelles titrées.

Cette incomplétude et cette imprécision de la couche titre reportée sur les images sont des sources d'erreurs et de confusion pour les agents des guichets fonciers et les commissions locales. En effet, l'absence d'un titre sur le PLOF initial peut conduire à accepter des demandes, voire à délivrer des certificats fonciers sur des terrains déjà titrés. Par ailleurs, l'identification sur le terrain d'un titre non figuré sur le PLOF initial entraîne une perte de confiance des agents du guichet foncier dans l'information initiale mise à leur disposition. L'imprécision (translation pouvant atteindre parfois plusieurs centaines de mètres, grande simplification du tracé des titres, mauvaise orientation) amène au mieux les agents du guichet foncier à ne pas travailler à proximité de terrains titrés par souci de précaution, au pire à refuser ou accepter indûment des demandes. Dans tous les cas, cette imprécision entrave et complique le travail des agents des guichets fonciers.

3.3. Des stratégies et des modes opératoires insuffisamment efficaces

Outre les questions liées à la représentation cartographique des terrains à certifier, une première analyse montre que le rythme de certification est également dépendant de paramètres liés au fonctionnement interne du guichet foncier :

3.3.1. Le prix de délivrance du certificat

Le prix de délivrance du certificat, une notion bien différente de son coût de revient, a été systématiquement déterminé par délibération des conseils communes sur recommandations des agents du PNF et de ses partenaires.

Dans certaines communes, la question de la gratuité du certificat a été posée par équivalence avec le cadastre, procédure qui permet en principe la délivrance gratuite de titres fonciers.

Le conseil promulgué aux communes demandait à ce que soit considéré le budget prévisionnel de fonctionnement du guichet, tel qu'il est inscrit au budget primitif de la collectivité, pour évaluer le prix de délivrance de chaque certificat. Le principe retenu était de faire porter sur chaque certificat une participation financière pour couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du guichet. Bien entendu, le coût du certificat a été fixé en fonction d'une grille qui combine les différentes surfaces et contenances des parcelles.

Certaines communes ont par ailleurs décidé de répartir le prix du certificat en trois tranches de paiement : ouverture du dossier, paiement des indemnités de la commission de reconnaissance locale et frais de procédure.

Aussi, les prix du certificat sont variables d'une commune à l'autre. Les données suivantes présentent le niveau de prix des certificats et les écarts constatés d'une commune à l'autre :

Valeurs en ariary⁸.

Liste des communes équipées de GF	Valeur moyenne d'une parcelle de 1 ha	Frais de dossier (Ar)		Indemnités reconnaissance locale (Ar)		Prix du CF pour 1 parcelle de 50 ares (Ar)		Prix du CF pour 1 parcelle de 1 ha (Ar)		Total prix certificat foncier pour 1 ha	
		Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise
Faratsiho - rizièr	compléter	3.000	3.000	10.000	8.000	45.000	22.500	80.000	40.000	93.000	51.000
Faratsiho - tanety	compléter	3.000	3.000	10.000	8.000	45.000	22.500	80.000	40.000	93.000	51.000
Ambohimandroso R		5.000	0	7.000	0	60.000	2.000	70.000	2.000	80.000	2.000
Ambohimandroso T		3.000	0	7.000	0	45.000	2.000	55.000	2.000	65.000	2.000
Antsahalava - rizièr		5.000	0	7.000	0	30.000	3.000	30.000	3.000	42.000	3.000
Antsahalava - tanety		5.000	0	7.000	0	27.000	3.000	27.000	3.000	39.000	3.000
Ampitatafika – rizr		5.000	0	7.000	0	50.000	2.000	50.000	2.000	62.000	2.000
Ampitatafika – tanet		5.000	0	7.000	0	40.000	2.000	40.000	2.000	52.000	2.000
Ambohitompoina – r		3.000	0	7.000	0	37.000	3.000	60.000	3.000	70.000	3.000
Ambohitompoina – t		3.000	0	7.000	0	30.000	3.000	40.000	3.000	50.000	3.000
Andranofito ⁹		3.000	0	7.000	0	50.000	3.000	100.000	3.000	110.000	3.000
Ambatomiady – rizr		3.500	0	7.000	0	22.500	3.000	50.000	3.000	60.500	3.000
Ambatomiady - T		3.500	0	7.000	0	27.500	3.000	40.000	3.000	50.500	3.000
Antsampsandrano – r		3.000	0	7.000	0	30.000	3.000	50.000	3.000	60.000	3.000
Antsampsandrano - t		3.000	0	7.000	0	25.000	3.000	50.000	3.000	60.000	3.000
Ambodiriana – rizr		0	0	7.000	0	40.000	5.000	50.000	5.000	57.000	5.000
Ambodiriana - tanet		0	0	7.000	0	40.000	5.000	50.000	5.000	57.000	5.000
Ambatofinandrahana r		5.000	0	15.000	6.000	50.000	25.000	60.000	30.000	80.000	36.000
Ambatofinandrahana t		5.000	0	15.000	6.000	40.000	20.000	50.000	25.000	70.000	31.000
Fenoarivo – rizièr		5.000	2.000	15.000	15.000	50.000	15.000	60.000	10.000	80.000	27.000

⁸ 1 € = 2705 ariary ; 10.000 ariary = 3,7 € --- 1 US \$ = 2.000 ariary ; 10.000 ariary = 5 US \$.

⁹ Andranofito a adopté un système de tarification unique qui consiste seulement à charger 20.000 Ar /m2 pour tous types de terrain.

Fenoarivo – tanety	5.000	2.000	15.000	15.000	40.000	15.000	60.000	5.000	80.000	22.000
Soavina - rizièrè	5.000	2.000	12.000	6.000	49.000	15.000	60.000	15.000	77.000	23.000
Soavina - tanety	5.000	2.000	12.000	6.000	26.000	15.000	30.000	9.000	47.000	17.000
Ambondromisotra – riz	6.000	2.000	10.000	10.000	50.000	10.000	60.000	10.000	76.000	22.000
Ambondromisotra - tan	6.000	2.000	10.000	10.000	36.000	5.000	40.000	5.000	56.000	17.000
Itremo – rizièrè	3.000	2.000	12.000	2.000	35.000	10.000	40.000	10.000	55.000	14.000
Itremo - tanety	3.000	2.000	12.000	2.000	15.000	10.000	25.000	5.000	40.000	9.000
Betsako – rizièrè	5.000	5.000	?	?	30.000	15.000	60.000	30.000		
Betsako - tanety	5.000	5.000	?	?	20.000	10.000	40.000	20.000		
Ilaka – Est rizièrè	5.000	0	3.000	3.000	40.000	0	40.000	0	48.000	3.000
Ilaka – Est tanety	5.000	0	3.000	3.000	26.000	0	26.000	0	34.000	3.000
Mahabo – rizièrè	0	0	15.000	15.000	36.000	9.000	36.000	9.000	51.000	24.000
Mahabo – tanety	0	0	15.000	15.000	35.000	8.750	35.000	8.750	50.000	23.750
Ankilizato – rizièrè	0	0	15.000	15.000	40.000	10.000	40.000	10.000	55.000	25.000
Ankilizato - tanety	0	0	15.000	15.000	35.000	8.750	35.000	8.750	50.000	23.750
Mahavanona – Rizièrè	3.000	-	20.000	-	25.000	-	50.000	-	73.000	-
Mahavanona – tanety	3.000	-	20.000	-	20.000	-	40.000	-	63.000	-

Liste des communes équipées de GF	Valeur moyenne d'une parcelle de 1 ha	Frais de dossier (Ar)		Indemnités reconnaissance locale (Ar)		Prix du CF pour 1 parcelle de 50 ares (Ar)		Prix du CF pour 1 parcelle de 1 ha (Ar)		Total prix certificat foncier pour 1 ha	
		Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise	Normal	Remise
Soavinandriana – rizir		5.000		0		47.000		65.000		70.000	
Soavinandriana – tanet		5.000		0		42.000		55.000		60.000	
Miadanandriana – rizr		5.000				25.000		50.000			
Miadanandriana – tanet		5.000				20.000		40.000			
Ampasina Maningory		0				23.240		46.480		46.480	
Amparafaravola – Sahamamy, Ambohi- mandroso, Ampasikely, Andrebakely, Ambohi- trarivo, Ambohijanahary Ambatomainity (Rizièrè)	10 Millions d'Ariary pour une rizièrè bien irriguée (in maille ou hors maille)	5.000	-	9.000 ¹⁰	-	▪ 30.000 hors maille ▪ 50.000 dans maille	-	▪ 60.000 hors maille ▪ 100.000 in maille	-	▪ 74.000 hors maille ▪ 114.000 in maille	-
Amparafaravola - Sahamamy, Ambohi- mandroso, Ampasikely, Andrebakely, Ambohi- trarivo, Ambohijanahary Ambatomainity (Tanety)		5.000	-	9.000	-	17.500	-	35.000	-	49.000	-
Tanambe rizièrè		5000	-	8.000 ¹¹	-	30.000 (600 /carreau) 1 carreau = 1 are	-	60.000	-	73.000	-
Tanambe Tanety		5000	-	8.000	-	25.000 (500 /carreau)	-	50.000	-	63.000	-
Ambatosoratra, Ampa- rihitsokatra, Ambohiti- laozana, Manakambahiny - Est RIZIERE ET BAIBOHO		3000	-	5.000 ¹²	-	25.000 (5.000 / makazato) 1 makazato =10 ares	-	50.000	-	58.000	-
Ambatosoratra, Ampa- rihitsokatra, Ambohiti- laozana, Manakambahiny-Est TANETY ET SAVOKA		3000	-	5.000	-	10.000 (2.000/ makazato)	-	20.000	-	28.000	-

La certification d'un hectare de terrain (tous types confondus) coûte en moyenne **64.000 Ar¹³**.
Ce tarif est réparti en :

- Frais de dossier : 4.000 Ar (6 % des coûts totaux)
- Indemnités des CRL : 10.000 Ar (16 %)

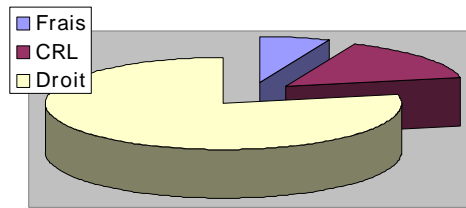
¹⁰ 45.000 / Jour CRL, 5 à 6 parcelles / reconnaissance,

¹¹ 40000 / Jour CRL, 5 à 6 parcelles / reconnaissance

¹² 25000 / Jour CRL, 5 à 6 parcelles / reconnaissance,

¹³ Soit 32 \$ / ha ou 24 €/ ha.

- Frais de procédure sur un hectare : 50.000 Ar (78%).



Les frais de dossiers sont presque homogènes dans tous les Guichets et varient seulement de 3.000 Ar à 5.000 Ar. Certains guichets établissent par ailleurs des frais forfaitaires de certification.

Par contre, les indemnités des commissions de reconnaissance locale et les frais de procédure varient largement d'une commune à l'autre, allant respectivement de 3.000 Ar (Ilaka Est) à 20.000 Ar (Mahavanona) et de 28.000 Ar à 114.000 Ar (Ambatosoratra et Amparafaravola, Alaotra Mangoro).

Ces coûts sont-ils supportables par une majorité d'usagers ? ou bien, au contraire, le niveau moyen du coût de la certification est-il l'un des facteurs de freinage ?

Le bilan en cours tente de répondre à cette question. Différentes analyses viennent d'être lancées, notamment pour mesurer le poids financier du certificat par rapport au revenu moyen des ménages, par rapport au coût des terrains qu'il sécurise et par rapport au revenu tiré par chacun de ces terrains.

Une expérience pratique, visant à réduire considérablement le coût du certificat, vient de renforcer l'hypothèse d'un coût excessif.

Notons que dans certaines communes, certains candidats ont promis en période électorale la gratuité du certificat foncier.

3.3.2. Une capacité variable de reconnaissance de terrains

Certaines communes ont réussi, par différentes mesures et par une information au niveau de chacun de leur fokontany, à déclencher un mouvement massif de demandes de certificats. Cette hausse de demandes ne se traduit pas toujours par une augmentation des certificats délivrés, comme en témoigne le graphique suivant.

Capacité opérationnelle des guichets fonciers en 2006 / 2007

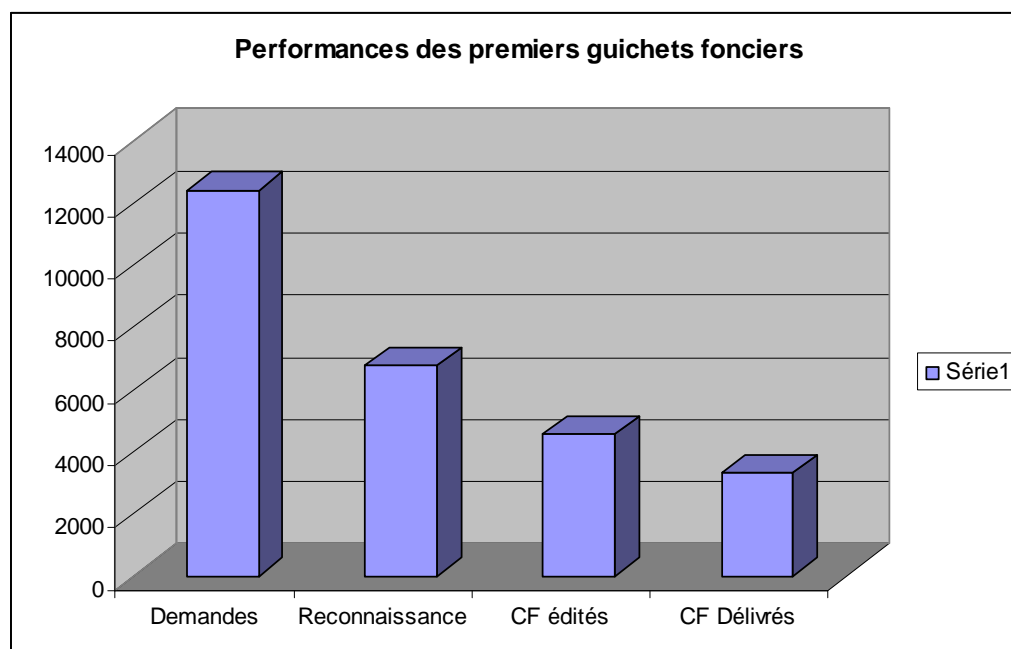


Schéma réalisé à partir des données portant sur les 39 premiers guichets fonciers.

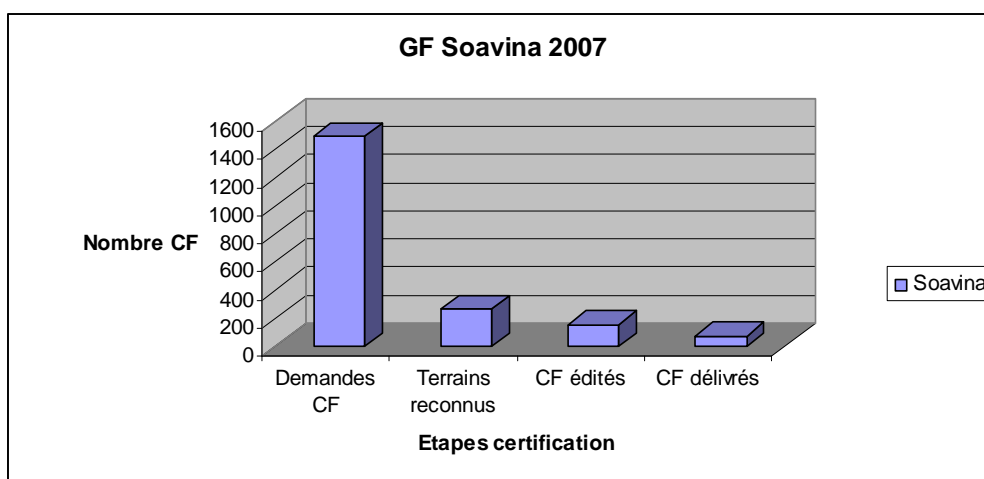
Au 28/2/2008 :

- 55 % des 12.400 demandes ont fait l'objet d'une reconnaissance de terrain par une commission locale ;
- 37 % de ces 12.400 demandes ont été jusqu'au bout de la procédure, c'est-à-dire jusqu'à la remise d'un certificat foncier.
- 73 % des certificats émis par les guichets ont été remis à leur demandeur contre paiement.

Le PNF dispose de données plus détaillées qui permettent d'évaluer pour chaque commune ce qui « coince », en regardant la « cascade » entre demandes de certificats, reconnaissance locale de terrains, édition et délivrance de certificats. Ces données présentent :

- le nombre de demandes, qui, s'il est insuffisant, témoigne de problème de statuts juridiques, de communication, d'intérêt pour une sécurisation écrite,...
- le nombre de terrains reconnus, qui, s'il est insuffisant, témoigne d'une faiblesse opérationnelle des commissions de reconnaissance locale (manque d'implications des élus, des agents, des fokontany, saison des pluies et accès difficile, éloignement des terrains car commune de grande taille),...
- le nombre de certificats édités, qui, s'il est insuffisant, témoigne de problèmes opérationnels du CRIF ou du guichet pour imprimer les certificats, ou d'un problème de validation par le maire,...
- et le nombre de certificats réellement délivrés, qui, s'il est insuffisant, témoigne d'un problème de prix du certificat, ou d'usagers qui se contentent du PV de reconnaissance (problème de communication et d'information).

L'exemple de Soavina fin février 2008 est frappant :



Dans le cas de Soavina, où les certificats ne représentent que 5 % des demandes, on voit que le processus de certification est ralenti au niveau de la reconnaissance de terrain (capacité de reconnaissance = 18 %, soit une asphyxie du GF, une augmentation assurée des délais de délivrance de CF). C'est donc sur ce point qu'il y a des explications et des solutions à rechercher (saison des pluies, brusque augmentation des demandes liée à la baisse des coûts sur un temps court, grande commune, autres...). En revanche, la moitié des certificats édités a été récupérée et donc payée par les usagers.

De manière générale, il apparaît que la prépondérance des procédures individuelles de certification affaiblit la capacité opérationnelle de reconnaissance locale. Les déplacements des commissions se font généralement dans la journée pour une à cinq parcelles, ce qui induit des coûts de production des droits et des délais de traitement des demandes nécessairement plus importants.

Le mode opératoire actuel des guichets fonciers a pour conséquence un écart croissant entre la demande de certificats et leur établissement, et partant, une augmentation des délais de délivrance des certificats fonciers.

Si les modes de fonctionnement des guichets fonciers ne sont pas reconsidérés, ce constat va s'accroître et des délais opérationnels trop longs risquent de décourager des usagers qui attendent des remises de certificat dans des délais bien plus courts que ceux habituellement observés pour l'immatriculation foncière.

3.3.3. Des questions de compétence locale

Le bon fonctionnement du guichet foncier semble également lié à la compétence des élus, à celle des agents du guichet foncier, ce qui pose la question de la qualité et de la fréquence des formations qui leur ont été prodiguées.

De manière plus générale, on constate que le fonctionnement du guichet foncier est proportionnel au fonctionnement de la commune elle-même. Certaines communes sont gérées par des maires tout à fait compétents qui maîtrisent parfaitement leurs fonctions. D'autres communes éprouvent davantage de difficultés en raison, au moins partiellement, d'équipes municipales peu expérimentées. Ce constat est encore plus évident lorsqu'il s'agit d'équipes communales nouvellement nommées.

Ces différents niveaux de compétence des élus et des agents ont des incidences sur la maîtrise budgétaire de la commune, sur sa capacité à organiser les commissions de reconnaissance locale, à respecter les normes et procédures en vigueur,... L'appropriation du guichet par la commune dépend aussi de l'appropriation de l'ensemble des responsabilités communales par les équipes municipales.

La capacité de formation par les agents PNF ou par ses partenaires est déterminante pour expliquer les différences de maîtrise du guichet foncier par les concernés. Une analyse est actuellement en cours pour établir une corrélation entre la fréquence du passage des différents animateurs et conseillers par commune (1 fois par mois à Itremo, 1 fois tous les 2 jours à Soavinandriana) et le nombre de certificats demandés et délivrés.

Ce constat, qui doit faire l'objet d'éclairages statistiques plus précis, nous conduit à une réflexion sur le temps nécessaire à l'apprentissage collectif pour gérer effectivement de nouvelles compétences et **sur la nécessité d'appuis inscrits dans la durée, et donc du maintien de ressources pour conserver une capacité d'appui-conseil en accompagnement des premières années des guichets fonciers**. Des enseignements restent à tirer sur le niveau et les formes optimales d'appui-conseil des guichets fonciers.

3.4. Une communication encore trop limitée

Des doutes persistent chez certains usagers sur la valeur du certificat ; ils en ignorent la capacité à protéger les droits et les utilisations possibles. Par ailleurs, certains craignent, sans doute à juste titre, une plus grande exposition à l'impôt foncier à partir du moment où leurs terrains sont enregistrés par la commune.

Autant de constats qui montrent à l'évidence un manque d'informations aux échelons locaux. La carence en supports d'information est manifeste dans tous les guichets fonciers, ce qui prive les agents du guichet foncier, les élus et les chefs Fokontany d'outils (brochures, affiches, en langue malgache,...) pour expliquer à leur niveau les procédures et l'utilité du certificat foncier.

Le relais de cette information par les autorités territoriales est extrêmement efficace pour une diffusion optimale de l'information sur ce nouveau service public de proximité. Dans la commune de Soavinandriana, une opération impliquant les autorités régionales a permis une présentation du guichet foncier dans une trentaine de fokontany par le chef de district en personne. Cette information a eu pour effet d'assurer une population, parfois victime d'escroqueries pour la délivrance de documents fonciers, du caractère officiel du guichet foncier. Cette communication par les autorités, et non plus par de jeunes agents en vélo, a eu pour effet un afflux au guichet foncier et une augmentation en flèche des demandes de certificats.

Par ailleurs, comme il a été relevé dans un paragraphe précédent, l'utilité du certificat est un facteur significatif de stimulation des demandes. Il est donc important de mener une campagne de promotion du certificat foncier auprès des institutions de micro-finance et de l'administration, notamment auprès des tribunaux. En effet, c'est auprès d'eux que les bénéficiaires vont ensuite faire usage du document et prendre toute la mesure de son utilité.

Dans tous les cas, l'étude d'impact réalisée par ATW en septembre 2007 montre clairement que la communication passe assez aisément en particulier à travers des réunions de proximité, mais qu'un effort soutenu est encore nécessaire (taux de couverture global actuel de 70 %).

3.5. Effets des mesures incitatives

Conscients d'un rythme de certification en deçà des prévisions dans les communes du Vakinnakaratra et de l'Amoron'i Mania, le PNF et le MCA ont testé fin 2007 des mesures incitatives visant à mieux faire connaître le certificat foncier et à le rendre plus accessibles.

Les propositions faites aux communes ont surtout porté sur une baisse des prix des certificats, de 50 à 75 % pendant 6 mois, baisse éventuellement reconductible en fonction des résultats obtenus. Les autres mesures concernaient essentiellement une prime des agents des guichets fonciers si le rythme de 40 certificats par mois était dépassé et une campagne de communication par les communes et les autorités administratives.

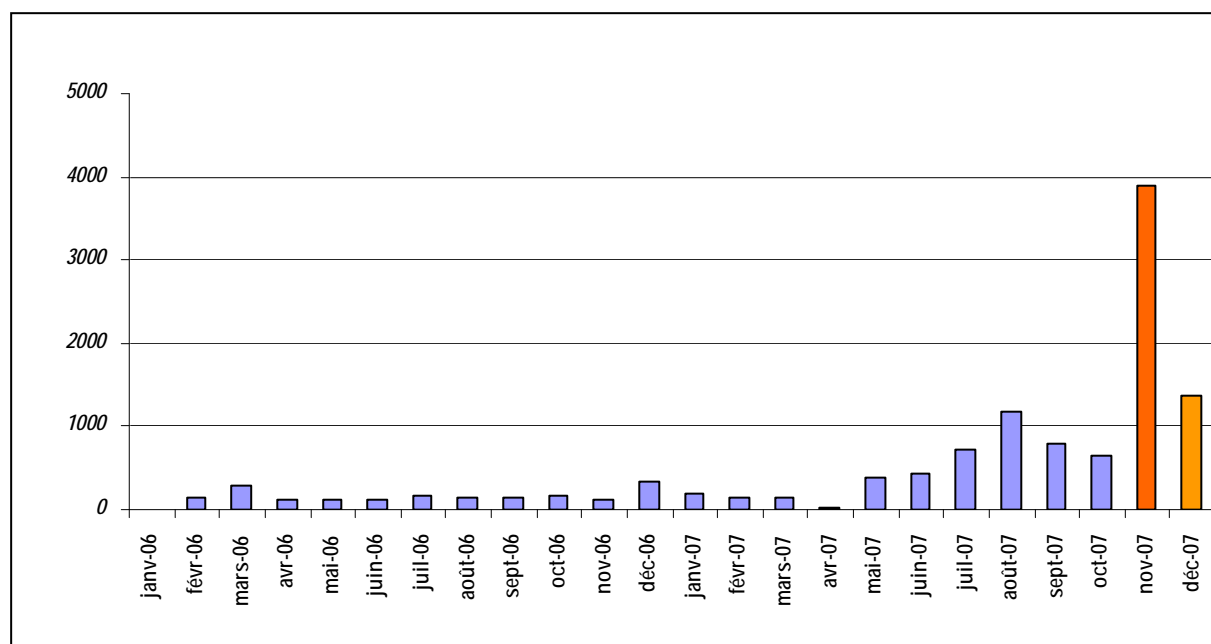
Ces mesures ont été appliquées de manière diverse. La plupart des communes ont surtout revu leurs tarifs pour les certificats.

Communes du Vakinnakaratra	Prix du certificat pour 1 ha rizière avant promotion (Ar)	Prix du certificat pour 1 ha Tanety avant promotion (Ar)	Prix du certificat pour 1 ha rizière pendant promotion (Ar)	Prix du certificat pour 1 ha Tanety pendant promotion (Ar)	Pourcentage de baisse (%)	
					Rizière	Tanety
Ambohimandroso	82 000	67 000	41 000	33 500	50	50
Ampitatafika	62 000	52 000	10 000	10 000	84	80
Antsahalava	62 000	57 000	24 800	22 800	40	40
Ambodriana	50 000	50 000	5 000	5 000	90	90
Ambatomiady	61 000	51 000	20 000	20 000	67	61
Ambohitompoina	38 000	33 000	19 000	16 500	50	50
Antsampandrano	48 000	38 000	13 000	13 000	73	66
Andranofito	53 000	53 000	15 000	15 000	28	28
Faratsiho	53 000	53 000	10 000	10 000	81	81

La baisse des prix d'établissement du certificat a eu un effet remarquable, d'autant plus que les communes ont appliqué cette mesure sur des périodes courtes. La combinaison du certificat foncier moins cher et de la « promotion » en temps limité a provoqué une explosion du nombre de demandes de certificats.

La moyenne des prix de certification a été ramenée à 15.000 Ar, soit une réduction d'environ 75 %, lors des périodes de promotion.

Evolution du nombre de demandes reçues par rapport aux tarifs appliqués (2006 – 2007)



Tarifs normaux (bleu)

Promotion des tarifs (rouge)

Les demandes au mois de novembre 2007 (période des promotions) ont augmenté de presque trois fois par rapport aux moyennes mensuelles des demandes. Le volume des demandes de ce mois représentent à lui tout seul 1/3 de toutes les demandes reçues en 2006 – 2007.

A Faratsiho, la période de promotion du certificat foncier a duré du 26 novembre au 1^{er} décembre 2007. En une semaine, ce guichet foncier a enregistré 535 demandes, soit 44 % de toutes les demandes déposées dans cette commune depuis la création du guichet foncier en mai 2006.

Le cas de Soavina est encore plus spectaculaire : la baisse des prix du certificat a été annoncée le 15 novembre et en deux semaines, plus de 1.000 demandes de certificat sont parvenues au guichet foncier !, soit les $\frac{3}{4}$ des demandes reçues depuis 14 mois d'existence de ce guichet foncier. Cet effet s'explique également par une campagne d'informations relayée par tous les chefs de fokontany.

Cette profusion de demandes en un temps très court n'a pour l'instant pratiquement aucun impact sur le nombre de certificats. A Soavina, les agents du guichet foncier ont été entièrement mobilisés par l'enregistrement des demandes et n'ont pas pu se consacrer davantage à la reconnaissance des terrains. D'ailleurs, l'équipe municipale s'est vue rapidement saturée et n'est pas parvenue à planifier un rythme de reconnaissance en rapport avec le rythme des demandes.

Ces promotions du prix du certificat conduisent à des enseignements importants :

- elles révèlent des situations de blocage liées au prix du certificat et au paiement par tranche. Tel est le cas d'usagers qui en une journée ont fait une demande pour 15 à 20 de leurs parcelles et qui ne pourront pas s'acquitter rapidement des frais de procédure ;
- elles démontrent que les prix fixés jusqu'à présent étaient réellement limitatifs et qu'il est nécessaire de revoir la stratégie visant à subvenir au fonctionnement des guichets fonciers par des ressources issues de la « vente » des certificats ;

- elles provoquent des hausses de demandes que les communes gèrent plus ou moins efficacement. Il convient là encore de reconsidérer le mode opératoire des guichets en perspective d'une certification plus rapide et plus économe en ressources humaines locales.

En conclusion :

- L'accélération de la certification passe très probablement par une chute des prix du certificat et donc par un changement de stratégie de pérennisation financière de la gestion foncière décentralisée ;
- les mesures incitatives qui ne touchent qu'une étape du processus de certification ne semblent pas très efficaces. Il convient donc de raisonner l'ensemble des modes opératoires pour stimuler le rythme de certification.

3.6. Des portions de territoire communal « gelées » par des statuts obsolètes

La compétence des guichets fonciers communaux s'applique sur les propriétés privées non titrées et sur les terrains titrés au nom des communes. Dans certains cas, le territoire communal est couvert de terrains dont les statuts juridiques ne permettent pas la certification.

Il s'agit :

- soit de terrains relevant de statuts liés à un aménagement, théoriquement temporaires, tels les Aires de Mise en Valeur Rural, les Zones d'Aménagement Foncier, ou d'anciens « périmètres de colonisation » ;
- soit de terrains intégrés dans le périmètre d'anciennes opérations cadastrales dont certaines sont parfois inachevées, avec parfois un pourcentage plus ou moins important de terrains non jugés ou immatriculés ;
- soit de terrains occupés au sein de réserves indigènes titrées ;
- soit de terrains occupés au sein de titres fonciers, souvent de grande taille, inscrits au nom de l'Etat ou au nom d'occupants les ayant abandonnés depuis longtemps.

Ces statuts, souvent très anciens, occupent des portions de territoire non négligeables :

- A Ilaka-Est, 60 % de la commune est titrée depuis l'époque coloniale, dont 40 % de titres au nom de l'Etat malagasy. Ces titres sont occupés par des centaines de familles à l'instar de situations foncières observées dans de nombreuses communes ;
- Les opérations cadastrales couvrent tout ou partie de certaines communes (cas de Miadanandriana, d'Antsahalava, d'Ambatofinandrahana, de communes de l'Itasy, de la Diana,...), sans pour autant consacrer la propriété de chaque parcelle car de nombreuses parcelles restent en attente de jugement ou en attente d'immatriculation pendant plusieurs décennies. Ainsi des opérations cadastrales lancées il y a 25 ans, voire 70 ans, sont demeurées inachevées et empêchent toute formalisation de droits fonciers par les guichets tant que les décrets d'ouverture d'opération cadastrale ne sont pas abrogés.

Aujourd'hui, le guichet foncier n'est pas compétent pour régulariser les occupations foncières sur ces terrains. Dans certains cas, les espaces d'intervention du guichet sont fortement restreints, ce qui se traduit par des demandes moins nombreuses et des rejets plus fréquents.

Ces statuts qui correspondent souvent à des processus non aboutis d'enregistrement de terrains, ne signifient pas forcément sécurisation foncière. Les usagers dont les terrains se trouvent dans une ancienne AMVR, dans un espace couvert par un arrêté d'ouverture d'opération cadastrale ou bien par de grands terrains titrés au nom de l'Etat, ne peuvent avoir accès au certificat foncier.

Ces statuts nécessitent différents traitements, aujourd'hui à l'étude, pour permettre la reconnaissance des occupations foncières et la délivrance de documents individuels. La régularisation des occupations foncières passe, selon les cas, soit par une distraction et un morcellement de terrain titré, soit par un nouvel arrêté d'abrogation de l'opération cadastrale, soit par une abrogation du statut d'AMVR ou de ZAF,...

Ces modalités de régularisation dépassent les capacités d'intervention des usagers et du guichet foncier communal. L'intervention de la Direction des Domaines et des Services Fonciers et l'appui de la cellule PNF s'avèrent indispensables pour activer la reconnaissance et la formalisation des droits de propriété dans ces cas particuliers.

4. Conformité au cadre légal des actions du guichet foncier

Depuis 6 à 24 mois que fonctionnent les premiers guichets fonciers, il apparaît dans la pratique des écarts au cadre réglementaire, liés soit à des incompréhensions, soit à des négligences délibérées ou non.

Parmi les problèmes récurrents s'observent les difficultés liées à la qualité de l'information titrée reportée sur les premiers PLOF : numérotation pas toujours cohérente des différents documents, certification d'une même parcelle dans deux communes en raison d'incertitudes sur les limites communales, enregistrement de demandes sur un terrain titré mais non apparent sur le PLOF, et a contrario refus d'enregistrement de demandes en raison de la présence d'un titre mal placé sur le PLOF,...

Dans l'ensemble, les commissions de reconnaissance locale se passent bien, dans la mesure où elles formalisent une pratique locale, et les usagers y accordent beaucoup d'importance. De manière accidentelle, on note néanmoins quelques points non conformes : reconnaissance sans le requérant, PV signé à la commune et non sur terrain,...

De simples questions pratiques restent mal réglées : absence de l'agent chargé de la perception au niveau de la commune, absence de l'un des membres de la commission de reconnaissance, voire dans quelques rares cas, l'absence plus étonnante du demandeur de terrain... !

Dans certains cas, il est notoire que le maire et ses conseillers ne se sentent pas toujours pleinement responsables de ce nouveau service communal.

L'annexe n°2 présente une identification par commune des dysfonctionnements des guichets, réalisée par les cellules régionales pour correction, conseils, ajustements et formation complémentaire.

A part le comportement douteux de certains agents (Itremo,...) auteurs d'irrégularités manifestes, la plupart de ces dysfonctionnements peuvent s'expliquer par les problèmes inhérents au PLOF, par une formation insuffisante, par le manque de supports de formation et par des problèmes d'organisation interne à la commune. Pour certaines régions, le manque de moyen de déplacement et de communication des cellules régionales du PNF n'a pas permis le suivi régulier des guichets

5. Pérennisation financière de la gestion foncière décentralisée

5.1. Observations sur les circuits financiers de la gestion foncière décentralisée

Jusqu'à présent, les fonds versés pour l'obtention de certificats fonciers n'ont jamais transité par les guichets fonciers eux-mêmes, mais, conformément aux dispositions administratives, ont été déposés contre reçu auprès des régies communales. Dans l'ensemble, le principe d'un guichet foncier qui ne perçoit pas d'argent a été respecté.

Les communes ont parfois ouvert un « sous-compte » pour isoler la gestion du guichet foncier. D'autres ont préféré fondre ces recettes dans le compte global de la commune.

Une analyse comparative entre les deux possibilités est en cours. Il apparaît que le compte spécifique est plus facile à mobiliser pour le paiement à temps des commissions de reconnaissance locale, qu'il facilite le regard sur l'équilibre financier du guichet.

Cependant, l'ouverture d'un compte spécifique semble aujourd'hui en contradiction avec une stratégie, actuellement privilégiée, d'insertion du guichet foncier comme l'un des services de la commune au même titre que l'état-civil ou la voirie.

5.2. Faut-il et comment assurer l'autonomie financière des guichets fonciers ?

Le bilan de la gestion foncière décentralisée s'intéresse actuellement à la question essentielle de la pérennisation financière des guichets fonciers et donc, des stratégies à mettre en œuvre dans cette perspective.

Le présent document ne dispose pas encore des éléments nécessaires. 12 communes sur 39 ont disposé d'un guichet foncier effectivement opérationnel durant l'exercice budgétaire 2007. L'analyse se limite donc à ces communes. Les questions posées sont les suivantes :

- Quelle est la hauteur des fonds perçus ?
- Quelle a été l'utilisation réelle de ces fonds par les communes ? L'idée de provision financière, à constituer durant la période d'appui extérieur, a-t-elle réellement fonctionné ?
- Quel est le taux d'auto-financement des guichets fonciers (= Recettes / Dépenses de fonctionnement) ?
- Quel est l'écart entre le montant inscrit initialement au budget communal et la dépense réelle pour le fonctionnement du GF ?

- Le coût de fonctionnement du GF est-il connu des communes ?
- Quel est le poids du guichet foncier dans le budget de fonctionnement communal ?

Une analyse financière de l'exercice 2007 va prochainement fournir des réponses à ces questions. Les premières données sont rassemblées dans le tableau ci-dessous :

ariary

Guichets fonciers opérationnels (région Menabe et Amoron'i Mania)	Budget réel 2007	Recettes guichet foncier 2007	Dépenses guichet foncier 2007	Equilibre compte guichet foncier	Fonctionnement guichet foncier sur budget communal
Fenoarivo	249 132 052	5 937 888	4 536 514	1 401 374	2%
Itremo	35 623 800	344 000	4 603 762	-4 259 762	13%
Soavina	53 258 905	3 356 327	5 335 762	-1 979 435	10%
Ambondromisotra	66 325 129	3 092 528	4 375 762	-1 283 234	7%
Ambatofinandrahana	152 809 111	5 719 150	5 323 762	395 388	3%
Faratsiho	78 625 370	5 087 190	4048295	1 038 895	5%
Ankilizato	318 500 000	3 000 000	6 000 000	-3 000 000	2%
Ankilivalo	23 000 000	nc	4 800 000		21%

Ces données donnent un premier aperçu sur le poids financier du guichet pour les communes, qui varie de 2 à 20 % de leur budget global, et montrent des situations très différentes en terme d'équilibre budgétaire du guichet foncier, qui peut coûter ou rapporter de l'argent selon les cas. Une analyse plus poussée, en concertation avec les communes considérées, va permettre de statuer prochainement sur les différentes recommandations aux communes :

- Faut-il / peut-on maintenir l'idée d'une provision financière ?
- Le guichet foncier est-il à considérer comme un service public payant, non marchand, mais dont les recettes et dépenses doivent nécessairement s'équilibrer ?
- ou comme un service public pratiquement gratuit ou peu cher, financé par les ressources de la commune pour protéger les droits fonciers des concitoyens et relancer la fiscalité foncière ?

6. Enseignements et réorientation stratégique

6.1. Stratégie et logique actuelle

Le dispositif actuel de la gestion foncière décentralisé et sa pérennisation sont basés sur une prise en charge du fonctionnement par les recettes issues de la délivrance des certificats. Les prix du certificat ont donc été déterminés dans cette optique, par délibération des conseils communaux et sur conseil PNF en tenant compte de la taille et de la nature des terrains. Au regard de ce premier bilan, quelles sont les perspectives de pérennisation si cette stratégie est maintenue ?

Cette réflexion doit tenir compte d'éléments de contexte prépondérants :

- Le rythme de certification doit s’approcher au mieux des attentes du Gouvernement exprimées par la Politique Générale de l’Etat et le MAP.
- La politique de relance de la fiscalité foncière peut être appuyée par les dispositifs et les outils de la gestion foncière décentralisée, au profit des collectivités, mais à condition de revoir le volume de terrains certifiés.

6.2. Nouvelles orientations méthodologiques

Quelles sont les alternatives possibles ?

Face aux blocages au certificat relevés précédemment, différentes options sont en cours d’examen et de conception :

Blocages	Solutions
1. Retard de livraison des images	<ul style="list-style-type: none"> – Méthode de certification sans orthophotoplans (MPSO) – Priorisation des appuis aux communes en fonction du calendrier de livraison des images
2. PLOF compliqués et peu fiables	Révision de la notion de « PLOF initial », qui n’est plus un report du parcellaire vectorisé sur une image, mais une construction progressive par les échelons locaux à partir de plans de repérage, de plans individuels fournis par les services fonciers, de préférence avec un fonds image tiré sur papier
3. Prix du certificat	Réduction des prix du certificat au coût des commissions de reconnaissance locale et pérennisation financière du guichet foncier par la fiscalité locale
4. Reconnaissances locales insuffisantes	Promotion des reconnaissances groupées, selon les orientations de la méthode « Tany Malaky »
5. Compétences locales à renforcer	Intensification des programmes de formation et relance de la communication sur la réforme foncière, en liaison avec les institutions compétentes pour l’appui aux collectivités
6. Espaces de compétence des communes gelés par d’anciens statuts des terres	Proposition d’actualisation et de régularisation de ces statuts en perspective d’un accroissement du domaine d’intervention des communes.

En matière de réalisation des PLOF, deux pistes d’ajustement méthodologique s’ouvrent :

- La première consiste à poursuivre l’idée de faire figurer dans le PLOF initial une couche titre mais de meilleure qualité, plus complète et plus précise. Cela passe par une approche mixte : vectorisation et calage des titres à partir des plans de repérage lorsque leur qualité le permet ; vectorisation et calage des titres à partir des plans individuels dans le cas contraire et le cas échéant de descente sur le terrain.
- La seconde consiste à fournir aux guichets fonciers des PLOF initiaux composés de l’image vierge et d’une copie papier des plans topographiques (plans cadastraux, plans de repérage, plan individuels). C’est à partir de ces plans et d’un travail de terrain que

les agents de guichets fonciers reconstruiront progressivement la couche titre, localités par localités.

Ces différentes orientations posent des questions de différente nature :

Questions de pérennisation financière :

- Quels sont les avantages, contraintes et risques d'une délivrance de certificat à moindre coût en perspective d'une couverture maximale en terrains certifiés, de façon à disposer d'un recensement des terrains et d'appliquer ensuite une fiscalité foncière plus rationnelle ?
- Comment s'assurer que la relance de la fiscalité va garantir la pérennisation de la gestion foncière décentralisée ?

Questions juridiques :

- Le cadre légal et réglementaire actuel vient d'être mis en place et il ne saurait être question de le modifier. Les réorientations méthodologiques en cours de conception doivent entrer dans le cadre existant.

Questions pratiques :

- Les réorientations méthodologiques modifient le contenu de certaines prestations, en cours ou à lancer. Elles nécessitent une révision de ces opérations contractualisées : réalisation des PLOF, communication, nombre d'animateurs par dispositifs de gestion foncière décentralisée, formations et outillage topo dans les communes,...
- Les moyens mis à disposition des collectivités doivent être revus en conséquence, pour s'assurer de leur opérationnalité.

Ces méthodes sont décrites dans un document méthodologique qui fait suite à ce bilan.

7. Conclusion

- Les premières données relevées auprès des 39 premiers guichets fonciers montrent un progrès évident en terme de vitesse d'enregistrement des droits sur la terre et partant, un fort intérêt des communes et de leurs usagers pour ce service public de proximité. Dans la plupart des communes considérées, les guichets fonciers délivrent en un mois plus de certificats que l'administration ne parvient à délivrer de titres en un an... Ainsi, 20 % des documents fonciers émis dans ces communes sont déjà des certificats fonciers, quand les guichets n'existent parfois que depuis quelques mois.
- Néanmoins, le rythme de certification des terrains reste insuffisant au regard des objectifs gouvernementaux et il convient de relever les points de blocage pour stimuler davantage la demande et la délivrance en certificats fonciers.
- Ce document a listé parmi les principales contraintes au certificat :

- Les retards de livraison des images et des PLOF compliqués à réaliser et au final, peu fiables ;
 - Des prix du certificat sans doute au-dessus des capacités de paiement d'une partie des usagers ;
 - Des modalités de reconnaissances locales insuffisamment rapides ;
 - Un niveau de compétences locales à renforcer singulièrement
 - Des espaces de compétence des communes gelés par d'anciens statuts des terres
- Pour chacun de ces points, des solutions sont imaginées et en cours de test et de mise en oeuvre. Elles dirigent le PNF vers une réorientation stratégique, favorisant une plus grande intégration des guichets fonciers dans la gestion communale et leur pérennisation financière, non plus par le seul produit de la « vente » des certificats, mais par des ressources fiscales réactivées par la fiscalité foncière ;
- Par ailleurs, il apparaît très nettement la nécessité d'un appui conseil aux guichets fonciers qui s'inscrive dans la durée, en lien avec les autres appuis fournis actuellement aux communes (CAC, FDL,...), pour réussir le « pari de la compétence locale ».
- Reste à régler des questions relatives à la maîtrise d'ouvrage déléguée à la cellule de coordination du PNF, dont la gestion est complexe, car supportée par différents partenaires et entièrement subventionnée par des appuis extérieurs. Son personnel semble par ailleurs insuffisant au regard de l'ampleur de la réforme.

8. Annexes

8.1. Annexe n°1

Titre foncier & Certificat foncier : les avantages comparatifs
Une même qualité de droits pour des délais et des coûts bien moindres

	Titre foncier	Certificat foncier
Régime juridique et champ d'application	Propriété privée titrée Loi n°60-004 du 15 février 1960, lois et décrets correspondants	Propriété privée non titrée Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005. Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006. Décret d'application n°2007-1109 du 18 décembre 2007.
Services compétents et gestion administrative	Direction des Domaines et des Services Fonciers et services fonciers déconcentrés, compétents pour l'établissement, la délivrance et la mutation des titres fonciers	Commune, équipée d'un service communal spécialisé et pérenne, le Guichet foncier, compétents pour l'établissement, la délivrance et la mutation des certificats fonciers
Garantie des droits de propriété	Inscription par les services compétents des droits sur le Livre Foncier	Inscription par le Guichet foncier des droits sur le Registre parcellaire de la commune
Procédure d'obtention	Immatriculation foncière individuelle, avec commission de reconnaissance domaniale. – Coût: 500 \$ – Durée : 6 ans Immatriculation foncière collective (cadastre) : – Coût : gratuit en principe pour l'usager, coût de revient minimum autour de 80 \$ / ha – Durée : fonction des financements publics et internationaux et de l'importance des brigades topographiques	Certification locale, avec commission de reconnaissance locale, publique et contradictoire, en présence du voisinage – Coût : selon la nature et la dimension du terrain, estimé en moyenne autour de 24 \$ par certificat. – Durée : 104 jours.
Valeur juridique	Inattaquable, sauf nécessité d'utilité publique, sauf pour les inscriptions suivantes au titre initial	Droits opposables au tiers jusqu'à preuve du contraire (preuve contraire = titre antérieur), sauf nécessité d'utilité publique
Usages de l'acte	Mutation du titre foncier selon les procédures habituelles des services fonciers : vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. En cas de morcellement : nouveau levé physique par une brigade topographique	Formalisation immédiate des transactions suivantes au guichet foncier : vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. En cas de morcellement : délimitation réalisée devant les usagers concernés sur écran par le guichet foncier. Descente sur terrain de la Commission de Reconnaissance Locale avec les concernés, si nécessaire
Règlement des litiges et contentieux	Renvoi des affaires devant le tribunal de droit commun	Médiation lors de la Commission de Reconnaissance Locale, puis arbitrage par les autorités municipales. Renvoi au tribunal le cas échéant

8.2. Annexe n°2

Pointage par commune de dysfonctionnements des guichets fonciers

Région Vakinankaratra

Communes	Erreurs de procédures	Erreurs des Commissions de Reconnaissance Locale	Erreurs de tenue de document	Erreurs de gestion financière
Ambohimandroso	Réception des demandes de certificat sur des terrains déjà titrés. Double ou triple certification d'une même parcelle due à la délimitation intercommunale et inter CRIF non définie			
Ampitatafika	Double certification d'une même parcelle due à la délimitation intercommunale et inter-CRIF non défini		Les inscriptions à faire dans ces documents et le rôle du Maire y afférents (pratique de l'arrêté) pas très bien acquis	
Antsahalava	Utilisation du cachet communal (encre rouge) au lieu du cachet sec officiel			
Ambodiriana		Déclenchement de la RL alors que le requérant n'était pas là	Classement des formulaires relatifs aux dossiers correspondants	
Ambatomiady	Délai de 15 j de publicité avant reconnaissance, non respecté			
Ambohitompoina		P.V rempli et non signé sur terrain au jour de la reconnaissance mais au guichet		
Antsampandrano	Mauvaise programmation des reconnaissances locales en raison de changement de décisions trop fréquent			
Andranofito	Mauvaise identification du terrain demandé			Non perception de la première tranche mais la procédure continue toujours
Faratsiho				

Région Amoron'i Mania

<i>Liste des communes équipées de GF</i>	<i>Erreurs de procédure</i>	<i>Erreurs des CRL</i>	<i>Erreurs dans la gestion des documents</i>	<i>Erreurs de gestion financière</i>
Soavina	Néant	<i>PV de reconnaissance Non signé par le Maire ou autre membre de la CRL qu'après quelques jours de la reconnaissance</i>	<i>Numérotation des CF incomprise</i>	<i>AGF perçoit les frais de l'indemnité des CRL</i>
Fenoarivo	Néant	<i>PV de reconnaissance Non signé par le Maire ou autre membre de la CRL qu'après quelques jours de la reconnaissance</i>	<i>Numérotation des CF incomprise</i>	Néant
Ambondromisotra	Néant	<i>PV de reconnaissance non signé par le Maire ou autre membre de la CRL qu'après quelques jours de la reconnaissance</i>	<i>Numérotation des CF incomprise</i>	<i>AGF perçoit les frais de l'indemnité des CRL</i>
Itremo	<i>Signature CF par agent du GF</i>	<i>PV de reconnaissance non signé par le Maire ou autre membre de la CRL qu'après quelques jours de la reconnaissance</i>	<i>Numérotation des CF incomprise</i>	<i>AGF perçoit les frais de l'indemnité des CRL</i>
Ambatofinandrahana	Néant	<i>PV de reconnaissance Non signé par le Maire ou autre membre de la CRL qu'après quelques jours de la reconnaissance</i>	<i>Numérotation des CF incomprise</i>	<i>AGF perçoit les frais de l'indemnité des CRL</i>